

論文要約

中国における義務教育資源の分配政策に関する研究 — 義務教育の均衡的発展に着目して —

広島大学大学院教育学研究科
教育学習科学専攻 教育学分野

D170857 李 憶南

1. 研究の目的と方法

本研究は、中国義務教育の制度とその現状を整理するとともに、中国政府が公布した義務教育の均衡的発展に関する法規規定と推進施策の内容を分析した上で、国内2省及び1自治区の事例実態分析を通して、義務教育資源の分配政策の特質及び意義と課題を考究することを目的としている。

周知のように、中国社会は「二元構造」社会と呼ばれ、工業都市・商業都市を中心とする豊かな「都市」と、農業を主とする経済発展が遅れた「農村」に分けられる。特に、中国は改革・開放以来、中央政府の財政支援により、都市の経済は急速に発展したものの、農村の発展は著しく遅れ、中国社会の格差が極めて深刻化することとなった。それゆえ、中国では「完全平等な教育水準を一気に確保」するのではなく、「義務教育の均衡的発展」を目指すという考えが提起された。2017年までに全国2379県、つまり約8割の県が「義務教育発展の基本均衡県」（以下、「基本均衡県」）として認定されるに至った。現在、義務教育の均衡的発展は新たな局面を迎え、均衡的発展がより一層高次のレベルを求められるようになった。ところが、従前認定された「基本均衡県」でさえ、新たに定めた高い水準を達成することは至難であると考えられている。

本論文では、包絡分析法を通して、現在「基本均衡県」として認定されている地域の教育資源分配の効率性を分析することにより、資源分配の現行政策課題を析出し、義務教育資源の有効な分配政策に対する示唆的知見を提示するために、以下のような研究方法を採用した。

第一に、国務院、教育部等の国家機関が刊行する公的な関連資料・データを入手し、分析する。これらの資料により、義務教育の資源分配と均衡的発展に関する諸規定の内容を確認するとともに、義務教育資源の均衡的発展を推進する具体策の効果を検討する。第二に、山東省、安徽省、寧夏回族自治区における各県の教育局に依頼し、各県の統計局が刊行する教育統計年鑑を調べ、各県義務教育事業に関するデータを入手する。そして、包絡分析法を通して、各県のデータを処理し、教育資源分配の効率性を明らかにするうえで、各省資源分配の実態を検討する。この二つの方法で、中国義務教育資源の分配政策の特質及び意義と課題に接近したい。

2. 構成と概要

第1章 中国義務教育の概要

楠山の『現代中国初中等教育の多様化と制度改革』を始めとした先行研究の知見を参考としながら、中国義務教育法の制定及びその実施状況を明らかにすると同時に、公開されている一次資料のデータを基に、義務教育の普及と規模、教職員配置、施設設備等に焦点を当て、中国義務教育の発展概況（2001－2010年）を明らかにした。

「両基」が基本的に実現した2000年から、9年制義務教育が完全普及した2010年までの中国の義務教育の発展状況を検討すると、以下の四点にまとめられる。

①2010 年末に、全国児童の淨就学率¹は 99.7%であり、9 年制義務教育の完遂率は約 90%であり、児童生徒の就学機会が従前より保障されたことがわかった。②2010 年全国小中学校の学級規模が未だに大きいことが判明した。③学校の施設設備については、農村学校の環境がより一層改善された。④義務教育の情報化は進んではいるものの、都市農村間の格差が顕著である。

このように、中国の義務教育の状況は、1980 年代後半以降、法制度的には整備され、一定程度進展はして来ているものの、その地域間格差は依然看過できない状況が残存しているといえよう。

第 2 章 義務教育の均衡的発展の提起とその含意

本章では、義務教育の均衡的発展が提起された史的背景を明らかにするとともに、中国国内研究者の研究成果及び義務教育の均衡的発展の関連法令の分析により、義務教育の均衡的発展の含意するところを明らかにした。

義務教育の均衡的発展が提起された理由は大きく二つがある。一つは中国社会の二元構造がもたらした都市農村間、地域間、学校間の差が大きいことであり、もう一つは、義務教育の普及状況である。一方、教育部の関係者、研究者の主張や均衡的発展の関連法令を分析したところ、均衡的発展とは「政府が学校の設置基準に従って教育資源を均衡的に分配することにより、学校間、地域間、都市農村間における教育資源の差を縮めること」を意味する。換言すれば、均衡的発展とは、中国全土にわたる都市農村間、地域間、学校間の格差を一举に解消し、完全なる均等状態を確保するのではなく、最終的にはそれら格差の解消を目指しつつも、まずは同一条件下にある県域内学校間の教育資源の差を縮減・改善しようとする現実的な選択肢の一つであったと言える。

第 3 章 義務教育の均衡的発展に関する諸規定の分析

本章では、義務教育の均衡的発展に関する諸規定を分析した上で、関連規定の新旧比較を通して、諸規定の意義と課題を明らかにし、義務教育発展の動向を把握した。その上で、江蘇省の事例を通し、2005 年の「県における義務教育の均衡的発展を促進する若干意見」と 2012 年の「県における義務教育の均衡的発展を監督・評価する暫定方法」（以下、「暫定方法」）に内在する諸課題を検討した。

分析を通して、本節で取り上げた諸規定にはいくつかの意義と課題が存在していることが明らかとなった。例えば、「暫定方法」は総合変動係数だけを使い、学校間の教育資源の差を評価していた点は看過し難い課題の一つである。そのため、評価対象 8 項目の中で 1 項目か 2 項目の変動係数が大幅に良好であれば、総合変動係数は「基本均衡県」の基準を達成することができることとなる。なお、変動係数は確かに各学校の差を評価することができるものの、そもそも各県内のすべての学校の質が必ずしも良好でなくとも、算定した総合変動係数が小さい場合もあり得る。2017

¹ 小学校への入学年齢(満 6 歳)にある子供の総数を分母とし、入学者のうち、入学年齢にある子供の数を分子として求めた数字である。

年の「県における義務教育の良質的かつ均衡的發展を監督・評価する方法」では、このような課題を解消するため、各項目に関する具体的な基準が設定されたものの、現在各学校の状況から見れば、依然かなり高い基準である。新しい基準の妥当性や各学校がどのようにしてそれら新基準を満たすのか検討すべき大きな課題であるとする。

第4章 義務教育資源の均衡的分配を促進する具体策の展開

本章では、中国政府が実施している「義務教育経費保障制度改革」、「貧困地区における人的・財的基盤が脆弱な学校を全面的に改善するプロジェクト」、「農村義務教育段階における特設ポスト教員計画」に注目し、義務教育資源の均衡的分配を促進する具体策の内容及び効果を検討した。

2005年に開催した国務院常務会議は、「農村義務教育経費保障制度改革を深化する通知」を公布した。農村義務教育経費保障制度改革は、2006年の春学期から、五つの段階に分けて実施することとされた。また、都市化の加速と戸籍制度改革により、児童生徒の流動性が一層高くなりつつなる。都市と農村における義務教育経費保障制度が統一されていないこと、居住地の変更による経費の移し替えが脆弱なこと等の課題が指摘されていた。そのため2015年に国務院は、「都市農村義務教育経費保障制度をさらに改善する通知」を公布するに至った。今回の改革は、2016年の春学期から三つの段階に分け行われてきた。一方、中国政府は、二つの段階に分けて、人的・財的基盤が脆弱な学校を改善するプロジェクトを実施してきた。一つは、9年制義務教育を普及させるための学校改善であり、もう一つは、義務教育の均衡的發展を促進するための学校改善である。加えて、教員の待遇も改善され、2017年中央政府は38.5億元を投入し、集中連片特別困難地区²に働く教員に生活補助金を支給した。

中国政府は貧困地区の教育發展に本格的な姿勢を示して大量な資金を用い、当該地区へより多くの物的資源を分配した。しかしながら、今後は、中国政府は単純に資源投入だけに終始するのではなく、貧困地区に美術・体育・音楽科目を担当する教員が実際に在勤しているのかどうか、あるいは受験勉強のみを重視しその他の科目を行わない事態が存在しているかどうかを確認し、資源を有効活用するための効率性と新たな施設設備の利用率をより一層重要視する必要がある。

第5章 義務教育資源の分配の実態分析

本章では、包絡分析法を使って中国東部の山東省、中部の安徽省、そして西部の寧夏回族自治区における全ての県の義務教育資源の分配効率を算出した。そして、それにより対象各省・自治区の義務教育資源の分配実態を明らかにした上で、義務教育の均衡的發展の観点から、それらの諸傾向を析出した。

² 集中して一面になった広い範囲の特別困難地区を指す。具体的には、西藏（チベット）自治区、青海・四川・甘肅・雲南4省のチベット族居住区、新疆ウイグル自治区の和田地区、喀什（カシュガル）地区、克孜勒蘇柯爾克孜（キルギス）自治州からなる南疆三地州が含まれる。（http://jp.xinhuanet.com/2015-10/16/c_134719541.htm 最終閲覧日2019年10月29日）

資源分配の効率性を評価するため、本研究は、包絡分析法を採用した。包絡分析法は多入力多出力のシステムである非営利公企業体の効率性を相対的に評価するための手法であり、分析対象となる事業体の効率値を出力/入力で定義する。

本研究は、包絡分析法を通して、安徽省、山東省、寧夏回族自治区におけるすべての県（一部の市は中学校あるいは高校の募集人数を統計しておらず、また統計データも不正確であったため、分析上除外し、最終的に分析対象はそれぞれ 85 県、108 県、21 県）を対象とし、義務教育資源の分配の現状を解明した。義務教育の均衡的発展に関する政策要求並びに先行研究の知見を踏まえつつ、入力と出力の項目を設けた。小学校の入力項目は、児童一人当りの授業用部屋と補助用部屋の面積（X1）、児童一人当りの運動場面積（X2）、児童一人当りの施設設備の費用（X3）、児童 100 名当りのパソコン台数（X4）、児童一人当りの蔵書冊数（X5）、児童一人当りの専任教員数（X6）、児童一人当りの「規定学歴以上の高学歴」教員数（X7）、児童一人当りの「中級あるいは高級専門技術称号」を持つ教員数（X8）である。出力項目は、小学校の総合変動係数の逆数（Y1）、普通中学校の進学率（Y2）、である。中学校の入力項目は、生徒一人当りの授業用部屋と補助用部屋の面積（X9）、生徒一人当りの運動場面積（X10）、生徒一人当りの施設設備の費用（X11）、生徒 100 名当りのパソコン台数（X12）、生徒一人当りの蔵書冊数（X13）、生徒一人当りの専任教員数（X14）、生徒一人当りの「規定学歴以上の高学歴」教員数（X15）、生徒一人当りの「中級あるいは高級専門技術称号」を持つ教員数（X16）である。出力項目は、中学校の総合変動係数の逆数（Y3）、普通高校の進学率（Y4）である。DEA-SOLVER PRO を通してデータを処理し、各省・自治区における各県の技術的効率性³、純技術的効率性と規模効率性⁴を計算した。それとともに、DEA-SOLVER PRO に依拠した技術的非効率県に対して効率性を向上させる改善案を検討した。改善案は、各入力項目値の増加か減少を示している。

先ず、2 省・1 自治区の教育資源分配の基本状況は表 1 と表 2 のように示される。注目したい点は X3 と X1 である。西部の寧夏回族自治区の数値は山東省と安徽省の 2 倍以上である。加えて、寧夏回族自治区における同項目の最小値は山東省と安徽省の平均値より多いのである。他の財的・物的資源に関する項目でも、同自治区は山東省に匹敵できる現状である。寧夏回族自治区の経済発展が遅れているのにもかかわらず、その保有する財的・物的資源は東部に負けないほど多いことが判明した。

³ 技術的効率性は総合技術的効率性とも呼び、DMU を投入規模、分配能力、使用効率など多側面から評価するものであり、効率値が 1 に近くなるほど効率性が高いことを意味する。また、技術的効率性は規模効率性と純技術的効率性に影響される。

⁴ 規模効率性は、技術と管理水準が一定の条件下、DMU の現状規模と最適規模の差を表す。規模効率値は 1 を超えない。

表1 3省（自治区）における小学校の教育資源の平均値

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
山東	3.95	10.79	1412	15.97	32.09	0.065	0.060	0.032
安徽	4.59	7.29	1198	12.70	21.67	0.059	0.050	0.030
寧夏	4.83	11.89	3229	15.97	23.45	0.061	0.059	0.030

（出典：各省の教育統計年鑑を基に筆者作成）

表2 3省（自治区）における中学校の教育資源の平均値

	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16
山東	4.94	12.50	1671	16.94	40.90	0.093	0.079	0.059
安徽	6.12	10.82	1674	14.86	32.66	0.096	0.076	0.060
寧夏	5.66	12.21	4091	17.40	32.07	0.074	0.069	0.040

（出典：各省の教育統計年鑑を基に筆者作成）

次に、技術的効率性について検討した。小中学校を問わず、安徽省、寧夏回族自治区の分配効率は山東省より良好であることが分かった。そして、DEA-SOLVER PROにより抽出された「技術非効率県において入力項目の数値を半分以上減少させる数」からみると、同一省内において、中学校での減少させる数は小学校の2倍以上、つまり、中学校の資源の余剰状態が顕著である。

更に、純技術効率性についても比較した。山東省と安徽省では、小中学校を問わず、純技術的効率県数はほぼ変わらない一方で、寧夏回族自治区では、中学校段階の純技術的効率県数は小学校より遥かに多いことが判明した。つまり、同自治区では、中学校に投入された資源が活用されていたと言える。

最後に、規模効率性を見てみた。小学校について、山東省内に規模非効率県は91県であり、その内、33県は収穫減少であった。論上、収穫増加の県に対しては規模を拡大することが求められ、収穫減少の県に対しては、規模を縮小することが求められる。収穫減少の県は主に山東省に集中しており、つまりこれらの県はその規模に相応しい結果を産出していないことが判明した。

終章 中国における義務教育資源の分配政策の特質及び意義と課題

まず、中国における義務教育の資源分配政策の特質として、一人一人の児童生徒を重視した「子どもの基本的な人権」保障を強く意識している点を看取することができる。児童生徒を重視する方針を貫徹するため、義務教育資源を分配する際には、児童生徒の学費・雑費を免除し、無償教科書と寄宿生活補助を提供することや、特別支援学校に通う児童生徒あるいは通常学校に通う障害がある児童生徒に年間6000元を補助することが規定されている。また、校舎の改善、教育活動に関する施設設備の購入だけでなく、学校の食堂、宿舍といった生活施設の新築・改善も求め

られ、衛生・安全な学校環境を確保しようとする姿勢が明示される。さらに、高学歴の若い教員が農村貧困地区に派遣される。言い換えれば、中国における資源分配政策は単なる義務教育の普及や校舎の新築といった表層的な条件整備を追求するだけでなく、個々の児童生徒の学習権、生活権に注目し、全ての児童生徒を対象に彼らの健康的な成長を最大限に尊重することが強く意識されたいわば基本的人権保障政策の1つであったといえる。

さらに、「義務教育経費保障制度改革」を通して、都市と農村の児童生徒1人当たり公用経費の変動係数は小さくなり、各地区内における財的資源がより均衡的に発展していくようになった。また、「農村における人的・財的基盤が脆弱な学校を改善するプロジェクト」を通しては、全国9割以上の小中学校において同プロジェクトが規定した最低基準を達成している。さらに、「特設ポスト教員計画」を通しては、毎年数多くの本科及びそれ以上の学歴を持つ若い教員が補充されたことにより、農村貧困地区の教員の数と質が不足する問題を緩和してきている。このことは、県域内義務教育の均衡的発展が着実に進行してきたことを意味しており、これら政策の意義として一定評価することができると同時に、そのことは「和谐社会の構築」にも大いに意義深いものであったといえよう。

しかしながら、各省・自治区の資源分配の効率性は必ずしも高いわけではない。理論上、安徽省と寧夏回族自治区は人的資源に余剰状態が顕著である。その理由の一つに、「特設ポスト教員計画」により、高学歴の若い教員が中西部に派遣されているからと思われる。つまり、同計画により、中央政府が中西部農村地区の教員不足を解消し、教員の質を向上させる姿勢は確かに看取できるものの、教職経験の浅い新卒大学生、いわゆる特設ポスト教員は、果たして教育の質を真に高め得るのかどうか予断を許さない状況にあると考える。

さらに、認定された「基本均衡県」が必ずしも良好な状況であるわけではない。例えば、安徽省のk-6、k-7、n-1、n-2、n-4県の児童一人あたりの施設設備の費用は省平均値の5割にさえ届いていない。山東省のQ4県の児童1人当たりの施設設備の費用は、159元である。これらの県が保有する教育資源は極めて少ないにもかかわらず、「基本均衡県」として認定された理由は、県域内における各学校の教育資源が少ないことが常態化していたためである。また、包絡分析法により、各省・自治区の資源分配の効率性は高いわけではない点も明らかになった。特に、安徽省と山東省内に収穫減少の県も存在しており、これらの県にさらなる教育資源を投入しても、それに相応しい教育結果を産出し難いのである。このような課題を解決するために、県政府や教育部門が県域内におけるすべての学校の実情、すなわち、学校が所有する資源の量や学校の規模効率性等をつぶさに把握した上で、教育資源を分配し得る的確で細やかな基準を早急に制定する必要があるだろう。

確かに、現在、経済発展が遅れる西部地区の義務教育は一定程度発展しており、各学校は豊かな教育資源を保有している。寧夏回族自治区児童生徒1人当たりの施設設備の費用は、「方法」で定めた同項目の評価基準より多い。しかしながら、その一方で、経済発展が進んでいるはずの東

部の山東省内 94 県（87%）は児童 1 人当たりの施設設備の費用基準に達していないのである。つまり、長年に渡り西部地区の教育が注視され、巨額の国家的資金が投入された結果、西部地区は確かに以前より相対的に豊かな教育資源を保有するようになったものの、東部地区への資源分配の実態とその把握が結果的に疎かになっているのではないだろうか。今後、中央政府は、教育資源を分配する際に、これまでのような既成概念枠組みに拘泥せずに、各省の実情をつぶさに把握した上で、教育的な発展状況の近い省を一つのグループとし、教育資源を投入したほうがより効果的であり、地域間における教育資源の差を縮小できるのではないだろうか。

なお、本論文では、進学率という指標のみを使用し、教育の質を評価した点は本研究の課題の一つであり、今後更なる観点から再検討する余地を残していることを最後に付言しておきたい。

3. 主要参考文献

- ・ 刀根薫「包絡分析法 DEA」、『日本ファジィ学会誌』第八巻、1996 年、11 頁。
- ・ 田代徹也「中国における義務教育制度の進展」『大阪城南女子短期大学研究紀要』第 32 巻、1998 年、1-36 頁。
- ・ 翟博「教育均衡发展:理论, 指标及测算方法」『教育研究』、2006 年、16-28 頁。
- ・ 许丽英「教育资源配置理论研究」東北師範大学博士学位論文、2007 年。
- ・ 胡咏梅・杜育红「中国西部农村小学资源配置效率评估」、『教育与经济』、2008 年、1-6 頁。
- ・ 楠山研『現代中国初中等教育の多様化と制度改革』、東信堂、2010 年。
- ・ 小林熙直「中国農村の義務教育制度に関する一考察」『アジア研究所紀要』39、2012 年、201-239 頁。